Vergaderjaar 2015–2016

34 300 XVIII Vaststelling van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2016

Nr. 51 BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2016

Op 2 maart jl. heeft uw Kamer het rapport «Ontwikkeling van ruimtelijke verschillen in Nederland[1]» ontvangen[2]. Met deze brief geeft het kabinet een beleidsreactie op het rapport, zoals verzocht is door de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst.
Deze brief gaat achtereenvolgens in op:
1. de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek,
2. de kabinetsvisie en beleidsinzet op het thema van ruimtelijke verschillen,
3. een aantal mogelijke toekomstige beleidsrichtingen.

1. De uitkomsten van het onderzoek «Ontwikkeling van ruimtelijke verschillen in Nederland

Het vraagstuk van (ontwikkeling van) ruimtelijke verschillen is vanuit diverse invalshoeken en met behulp van verschillende onderzoekstechnieken en indicatoren onderzocht. Dit levert een gedetailleerd inzicht in de ontwikkeling van ruimtelijke verschillen in Nederland. Daaruit blijkt dat de ontwikkeling van ruimtelijke verschillen in Nederland regionaal en lokaal uiteenloopt. Ook de ontwikkelingen op verschillende indicatoren zijn niet eenduidig. Daardoor concluderen de onderzoekers dat in algemene zin niet gesteld kan worden dat de ruimtelijke verschillen toe- of afnemen. Niet alleen de ontwikkelingen in afgelopen jaren zijn divers, ook blijkt de huidige situatie per regio, gemeente of wijk te variëren. Daarbij concluderen de onderzoekers dat in de meeste gebieden in Nederland en op de meeste onderzochte indicatoren geen sprake is van grote ruimtelijke verschillen. In een aantal specifieke gebieden en op een beperkt aantal indicatoren zijn de verschillen wel groter dan op andere indicatoren en in andere gebieden. Het gaat daarbij om:

[1] Het onderzoek is uitgevoerd door In Fact, Rigo Research en Advies en Verwey-Jonker Instituut
[2] Kamerstuk 34 300 XVIII, nr. 48

kst-34300-XVIII-51
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

– een aantal regio's waar de demografische transitie samen komt met ongunstige economische condities. Het gaat hierbij om de regio's Zuid Limburg, Oost-Groningen, Delfzijl en omgeving en Zuidoost-Drenthe,
– drie grootstedelijke regio's, de regio's rond Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In deze regio's spelen vooral uitdagingen rond leefbaarheid en veiligheid en zijn er in toenemende mate concentraties in specifieke wijken van bewoners met een lage participatiegraad (bijstand, jeugdwerkloosheid),
– de indicatoren leefbaarheid, bijstandsuitkering en etniciteit. De onderzoekers constateren dat de ruimtelijke verschillen zich in Nederland vaak afspelen langs de lijn van etniciteit, vaker dan langs de lijn van sociaal economische indicatoren zoals inkomen.

Een verklaring voor de laatst genoemde constatering is dat op de Nederlandse woningmarkt sprake is van voldoende keuzevrijheid, wat het mogelijk maakt dat mensen vaak in de nabijheid van andere mensen wonen waarmee ze op een of andere manier iets gemeen mee hebben. Redenen hiervoor kunnen uiteenlopend zijn, bijvoorbeeld de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen[3]. Verschillende groepen hebben behoefte aan specifieke voorzieningen, waarvoor vaak meer draagvlak is als men in elkaars nabijheid woont. Gedacht kan worden aan etnische winkeltjes of speciaalzaken, maar ook zaken als aanwezigheid van speelplaatsen, uitgaansgelegenheden en zorgvoorzieningen.
De geconstateerde ruimtelijke verschillen zijn dus deels te verklaren door de achtergrondkenmerken, levensfase en daarmee samenhangende voorkeuren van de bewoners. Ze zijn daarnaast van alle tijden en zijn niet per definitie problematisch. Bovendien laat ook een recent ander onderzoek[4] zien dat de ruimtelijke verschillen in Nederland beperkt zijn, vanuit een internationaal perspectief. Zo blijkt Amsterdam in vergelijking met andere Europese hoofdsteden een middenpositie in te nemen.
Het kabinet realiseert zich dat ruimtelijke verschillen in bepaalde situaties wel als problematisch ervaren worden, bijvoorbeeld als er sprake is van cumulatie van achterstanden en/of problematiek. Dit kan in sommige gevallen leiden tot onveilige of onleefbare situaties. Ook kan cumulatie of concentratie van bepaalde kenmerken in een buurt van invloed zijn op de ontwikkelkansen van de bewoners, in het bijzonder van de jeugd. Al is de wetenschap[5] het er (nog) niet over eens in welke mate de omgeving bepalend is voor de ontwikkeling van de jeugd[6]. De wetenschap concludeert wel dat de individuele kenmerken van groter belang zijn voor de ontwikkelkansen en kansen op werk dan de directe woonomgeving.

2. De kabinetsvisie en beleidsinzet

Het kabinet hecht aan een vrije, open en betrokken samenleving. Daarbij wordt onder meer ingezet op het bieden van kansen aan burgers, en aan de jeugd in het bijzonder. Onder meer via scholing, vergroten van kans op werk en integratie. Hierover heeft het kabinet uw Kamer op 5 oktober 2015 uitgebreid geïnformeerd via de «Kabinetsreactie Sociaal en Cultureel Rapport en Gescheiden Werelden»[7]. In deze reactie is ingegaan op de ontwikkeling van de maatschappelijke verschillen in het algemeen en het beleid dat het kabinet ten aanzien hiervan voert op de domeinen van werk, opleiding en integratie.

---

[3] Ponds e.a. (2015) «Verschillen, ongelijkheid en segregatie»
[4] Tammaru e.a. (2016) A multi-factor approach to understanding socio-economic segregation in European capital cities
[5] Buurteffecten op kinderen en jongeren, een literatuurstudie, van Universiteit Utrecht
[6] Om hier beter inzicht op te krijgen heeft het Ministerie van BZK onlangs het SCP gevraagd hier nader onderzoek naar te doen, dat het SCP in de komende drie jaar zal uitvoeren.
[7] Kamerstuk 34 300 XV, nr. 7

De voor u liggende brief is een aanvulling op deze eerdere kabinetsreactie, waarbij deze brief de verdieping biedt vanuit het oogpunt van ruimtelijke verschillen. Hierbij wordt de focus gelegd op de domeinen wonen en openbaar bestuur. Het domein van wonen omdat het onderzoek vanuit het perspectief van wonen is uitgevoerd. Het domein van openbaar bestuur aangezien in het onderzoek voornamelijk verschillen tussen gebieden naar voren komen, hetgeen om lokaal en regionaal maatwerk vraagt. Het lokale (en regionale) bestuur is als de eerstverantwoordelijke bestuurslaag aan zet. De rol van de rijksoverheid is om het lokale bestuur zodanig toe te rusten, dat het op een effectieve wijze in kan spelen op de unieke gebiedsopgaven.
In de volgende alinea's wordt kort ingegaan op een aantal instrumenten en beleidsinitiatieven, die de lokale overheden in staat stellen met de geconstateerde ontwikkelingen en de daarmee gepaarde uitdagingen om te kunnen gaan. Achtereenvolgens zijn dat:
a. de Woningwet,
b. de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek,
c. de decentralisaties,
d. Agenda Stad en Programma Bevolkingsdaling.

a. De Woningwet

Een goed voorbeeld van het bieden van toereikend instrumentarium aan de gemeenten is de aanpassing van de Woningwet vorig jaar. Een belangrijk onderdeel van deze wetsaanpassing was het versterken van de rol van de gemeenten (en huurders) ten opzichte van de corporatiesector, bijvoorbeeld via het stelsel rondom de prestatieafspraken. Er zijn in het nieuwe stelsel verschillende prikkels ingebouwd om daadwerkelijk tot afspraken tussen corporaties, gemeenten en huurders te komen, waaronder de mogelijkheid tot geschilbeslechting als een conflict de totstandkoming van afspraken in de weg staat. Deels zijn de onderwerpen die ter sprake komen bij prestatieafspraken wettelijk vastgelegd: de corporatie moet in haar bod in elk geval haar voornemens voor verkoop en liberalisatie kenbaar maken. Voor een andere deel kan de gemeente de te maken afspraken zelf via de woonvisie agenderen. Als zodanig maakt de nieuwe Woningwet lokaal (en regionaal) maatwerk mogelijk. Gemeenten kunnen afspraken met corporaties en andere partijen maken die bij de lokale vraagstukken passen. Indien bijvoorbeeld in een specifieke gemeente of regio de angst bestaat dat de verkoop van sociale huurwoningen tot ongewenste toename van ruimtelijke verschillen kan leiden, dan zijn de prestatieafspraken het middel om daar invloed op uit te oefenen.

b. De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek

Een ander relevant instrument is de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. Deze geeft in de huidige vorm de gemeenten al de mogelijkheid om de ruimtelijke differentiatie van de bevolkingssamenstelling in kwetsbare wijken en buurten te bevorderen. Dit kan door inkomenseisen te stellen of voorrang te verlenen aan groepen met bepaalde sociaaleconomische kenmerken. De mogelijkheden voor gemeenten worden verder verruimd door een wijzing in deze wet die op 29 maart jl. door uw Kamer aangenomen is[8]. Dit wetsvoorstel stelt gemeenten in staat om in gebieden waar leefbaarheid en veiligheid onder druk staan de woningzoekende huurders te screenen op overlastgevend en crimineel gedrag.

[8] Kamerstuk 34 314, A

c. De decentralisaties

Hoewel het onderzoek vanuit het perspectief van wonen uitgevoerd is, laat het zien dat het vraagstuk van ruimtelijke verschillen zich niet tot dit domein beperkt, maar dat het vaak een interdisciplinair vraagstuk is. Daarom is het van belang om gemeenten in staat te stellen het vraagstuk van ruimtelijke verschillen integraal te kunnen benaderen. Naast het instrumentarium op het terrein van wonen, kunnen de gemeenten ook in de ruimtelijke planning rekening houden met het vraagstuk van ruimtelijke verschillen. Bovendien vormen de decentralisaties in het sociale domein een belangrijk instrument. De decentralisaties stellen gemeenten in staat, om in combinatie met andere beleidsinstrumenten, de lokale vraagstukken integraal aan te pakken.

d. Agenda Stad en Programma Bevolkingsdaling

De integraliteit van de maatschappelijke vraagstukken vormt ook de basis van de Agenda Stad en het Programma Bevolkingsdaling. Dit is in lijn met de uitkomsten van dit onderzoek en de constatering dat juist in grootstedelijke gebieden en krimpgebieden uitdagingen op verschillende thema's vaak samenkomen. Ook de hoofdconclusie van het onderzoek, dat er grote regionale en lokale verscheidenheid is in situatie en ontwikkeling, vindt zijn weerslag in zowel de Agenda Stad als het Programma Bevolkingsdaling. Beide beleidsinitiatieven kenmerken zich door lokaal en/of regionaal maatwerk als uitgangspunt.
Zo zijn in het Actieplan Bevolkingdaling, dat uw Kamer op 18 maart j.l. heeft ontvangen[9], acties beschreven die op de lokale situatie toegesneden zijn. De acties zijn gebaseerd op de samenwerkingagenda's en zijn een product van overleg met de krimp- en anticipeerregio's, de betrokken provincies en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het gaat daarbij om uiteenlopende acties, bijvoorbeeld op het terrein van wonen, voorzieningen, leefbaarheid, arbeidsmarkt, onderwijs, etc. Mede op basis van deze acties zet het kabinet de komende periode in op verankering van vraagstukken rondom bevolkingsdaling in het reguliere beleid.
Met de Agenda Stad hebben de steden en de rijksoverheid samen met maatschappelijke partners zich gecommitteerd om groei, leefbaarheid en innovatie in het Nederlandse stedennetwerk te bevorderen. Het tegengaan van sociale achterstanden en sociale tegenstellingen vormt hier deel van uit. Agenda Stad zet in op het sluiten van City Deals rond concrete, stedelijke transitieopgaven. Partners uit de steden, publiek en privaat, werken samen met de rijksoverheid aan het oplossen van stedelijke vraagstukken, waarbij bestaande praktijken en financieringsmodellen ter discussie staan. Zo beoogt de City Deal Inclusieve Stad de systeemwereld van sociale arrangementen beter te laten aansluiten bij de leefwereld van inwoners, en daarmee hun mogelijkheden tot actieve participatie te vergroten.

3. Mogelijke toekomstige beleidsrichtingen

Hoewel op het terrein van de ruimtelijke verschillen de lokale en de regionale actoren als eerste aan zet zijn, is er een belangrijke rol weggelegd voor het kabinet als aanjager en facilitator. Het kabinet ondersteunt de lokale overheden waar nodig onder andere met het decentraliseren van bevoegdheden, het wegnemen van knelpunten, het ruimte bieden in de regelgeving, maar ook met de ontwikkeling en verspreiding van kennis. Het onderzoek «Ontwikkeling van ruimtelijke verschillen in Nederland» is daar een goed voorbeeld van.

---

[9] Kamerstuk 31 757, nr. 89

Dit onderzoek laat voornamelijk zien dat de opgaven per gebied verschillen, hetgeen aansluit bij de algemene constatering dat de maatschappelijke en economische opgaven zich in toenemende mate op lokaal en regionaal niveau manifesteren. Dit geeft aanleiding om te blijven verkennen hoe (samenwerkende) lokale en regionale overheden naar de toekomst toe nog beter toegerust kunnen worden om met deze opgaven om te kunnen blijven gaan. Daarvoor is het bieden van mogelijkheden voor verder lokaal en regionaal maatwerk van belang. Minder uniformiteit in de inrichting en werkwijze van openbaar bestuur kan daaraan bijdragen. Dit kan bijvoorbeeld vormgegeven worden langs de volgende lijnen:

– Verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied vergroot de autonomie en daarmee de ruimte om op lokaal niveau eigen afwegingen te maken. Recent heeft het kabinet een brief naar het parlement gestuurd met bouwstenen voor een hervorming van het gemeentelijk belastinggebied.[10] Een van de bouwstenen betreft een budgetneutrale schuif van rijksbelastingen naar gemeentebelastingen.
– Het uitvoeren van een verkenning naar de toekomstbestendigheid van het huidige stelsel van financiële verhoudingen Rijk-Gemeenten. Het komend jaar wordt hiertoe een probleemanalyse gemaakt en worden de verschillende varianten van verdeelsystematieken verkend. De focus ligt op verkenning van aanpassingen van de uitgangspunten en verdeelsystematiek, zoals deze nu gelden volgens de Financiële verhoudingswet. Onder andere de Tweede Kamer heeft hier middels de motie Veldman/Wolbert om gevraagd[11].
– Mogelijkheden worden ook geboden door de voorziene Experimentenwet Gemeenten. Deze wet biedt gemeenten de wettelijke mogelijkheid om periodiek specifieke voorstellen voor vernieuwende experimenten te doen ten behoeve van lokaal maatwerk en daarover met de rijksoverheid in overleg te treden. De wet is op dit moment in voorbereiding, en zal in de tweede helft van dit jaar aan Uw Kamer aangeboden worden.
– Het bieden van ruimte in beleid en wetgeving om in verschillende (bestuurlijke) arrangementen samen te werken. En ook om deze arrangementen op verschillende manieren te equiperen teneinde de regionale opgaven effectief tegemoet te kunnen treden. Het gaat dan bijvoorbeeld om flexibele taaktoedeling: niet elke gemeente hoeft dezelfde taken uit te voeren. Aan de hand van (unieke) opgaven in een gebied kan bepaald worden welke taken een gemeente heeft. Ook zouden gemeenten taken voor elkaar kunnen uitvoeren.

Het rapport «Maak verschil – Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven[12]» biedt handvatten voor uitwerking van deze lijnen. Uw Kamer heeft dit rapport eerder dit jaar ontvangen, ten behoeve van de voorbereiding op de volgende kabinetsperiode.

Tot slot

Maatschappelijke opgaven zijn contextafhankelijk en verschillen per definitie per gebied. Een «one-size-fits-all» benadering sluit onvoldoende aan op deze realiteit. Daarom acht het kabinet het van belang dat overheden de beschikking hebben over instrumentarium om met deze verschillen om te gaan. Ook het openbaar bestuur zelf dient te zijn toegerust; omgaan met ruimtelijke verschillen vraagt ruimte voor verschil in de werking en inrichting van het openbaar bestuur.

[10] Kamerstuk 32 140, nr. 28
[11] Kamerstuk 34 300 VII, nr. 28
[12] Kamerstuk 31 490, nr. 198

Het is daarbij de uitdaging om een evenwicht te creëren tussen aan de ene kant het geven van richting, het scheppen van voorwaarden en het stellen van grenzen door de regering en het parlement, en tegelijkertijd voldoende ruimte bieden aan de medeoverheden en betrokken partijen waarmee ze samenwerken om daar invulling aan te geven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
S.A. Blok